

LA FONCTION PUBLIQUE EN SUISSE : ANALYSE GÉOPOLITIQUE D'UN FÉDÉRALISME A GÉOMÉTRIE VARIABLE

Christophe Koller¹

Résumé

Bien que présenté comme un modèle de stabilité, le fédéralisme est constamment remis en question. Le but de l'article est de présenter quelques-unes de ses caractéristiques lues à travers les effectifs de la fonction publique en Suisse. Pour ce faire, nous distinguerons quatre types d'employeurs: Confédération, cantons, communes et corporations de droit public, lesquels représentent 10,5% du total des actifs en Suisse. Nous analyserons la densité administrative, la variation des emplois et le degré de décentralisation selon la culture, le territoire et la religion. Il ressort que la fonction publique intermédiaire, c'est-à-dire les cantons, joue le premier rôle avec ses 140'000 emplois en équivalents plein temps (EPT) sur un total de 328'000, en hausse de 10,3% par rapport à 2001. Les communes comptent 38% des agents publics (+3,6% par rapport à 2001), loin devant la Confédération, 11% du total (en perte de vitesse: -1,2%) et les corporations de droit public, 9% du total (+14,5%). Le taux d'administration est plus élevé dans la partie francophone que dans la partie germanophone, ainsi que dans les centres économiques et les zones frontalières. Les écarts entre les cantons peuvent varier du simple au triple. En fait, deux modèles politico-administratifs transparaissent: le premier «cantonaliste» et davantage étatiste dans la partie latine, l'autre

¹ Christophe Koller est Chef de projet auprès de l'Institut de Hautes études en administration publique (IDHEAP), institut universitaire autonome rattaché à l'Université de Lausanne. Il est licencié en sciences économiques et sociales de l'Université de Genève (1990) et Docteur en histoire de l'Université de Berne (2001). L'auteur a travaillé plusieurs années pour le compte de l'administration publique (Département fédéral de l'intérieur et de l'économie) avant de reprendre, dès 2002, la direction de la BADAC (Base de données des cantons et des villes suisses : www.badac.ch ; christophe.koller@idheap.unil.ch).

« communaliste » et décentralisé, dominant dans la partie germanophone. Le quotient de décentralisation administrative montre de grandes différences entre l'est et l'ouest, qui s'estompent toutefois avec la modernisation des institutions et le repositionnement de la Suisse face à l'Europe.

« *La principale difficulté d'une histoire de l'Etat consiste à produire de l'intelligibilité comparative* » (Rosanvallon 1990 : 13)

I. Le modèle fédéral à bout de souffle ?

La Suisse est une Europe miniature et le fédéralisme helvétique est considéré comme une réussite, malgré les nombreuses différences internes et un questionnement récurrent. Au moment même, où le système fédéral belge traverse une nouvelle crise politique, marquée par une remise en cause des compétences de l'Etat fédéral², l'étude du modèle suisse pourrait fournir des clés de lecture intéressantes.

Nous proposons d'aborder le sujet du fédéralisme et de l'organisation de l'Etat en Suisse dans une optique originale et peu commune, soit par l'analyse quantitative comparative de la fonction publique. Mais, commençons par quelques rappels utiles à la compréhension du modèle étatique helvétique.

I.1 Fédéralisme et gouvernance publique

Les systèmes politico-institutionnels fédéralistes sont complexes et peuvent être analysés sous différents angles : juridique, historique, économique, sociologique, anthropologique ou politologique (Alen 1994; Bonte 2002; Mazzoleni 2005; Cornevin-Pfeiffer 1992; Croisat 1992; Dafflon 1986; Fleiner-Gerster 1991; Frey René L. 2006; Gélinas et al. 2005; Internationale Föderalismuskonferenz 2002; Knapp 1986; Nüssli 1985; Rougemont 1987; Saint-Ouen 1994, 2005; Vatter and Wälti 2003). En

² La scission de l'arrondissement électoral bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde et le transfert d'importantes compétences de l'Etat fédéral vers les trois régions (Flandres, Bruxelles et Wallonie) est à l'ordre du jour (in : Le Quotidien Jurassien 16.7.2008 : 16 ; 19.7.2008 : 15).

Suisse, la gouvernance se fonde sur un fédéralisme coopératif et d'exécution, complété d'un principe constitutionnel majeur : celui de la « *cohésion nationale basée sur le respect et la défense des minorités* »³.

L'organisation de l'Etat et du système politique suisse a comme base et conditions : la démocratie directe, le système de milice, la concordance, le principe de subsidiarité ancré dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges⁴, le multipartisme consacré dans la « formule magique »⁵, le multilinguisme, la dépersonnalisation du pouvoir⁶, le polycentrisme, la Paix du travail, le respect des institutions et la confiance du peuple envers les autorités et, dernière nouveauté : une « saine » compétition fiscale. Ces pratiques constituent autant d'arguments généralement avancés pour expliquer la stabilité et la réussite du modèle (Barber 1974; du Bois and Freiburghaus 2003; Gaudreault-Gélinas Ed. 2005; Germann 1977; Internationale Föderalismuskonferenz 2002; Koller 2007; Kriesi 1995; Ladner 2008; Ladner and Bühlmann 2007; Linder 1999; Vatter 2002). Ce type de fédéralisme, « *conçu comme un instrument politique d'union des diversités culturelles* » (Saint-Ouen 2005 : 10), « *décentralisé fiscalement et déconcentré administrativement* » (Théret in : Gaudreault-Gélinas éd. 2005 : 116) s'appuie sur le pragmatisme, la recherche d'équilibre et de consensus : l'Etat étant d'abord compris comme régulateur de conflits avant de devenir dispensateur de biens.

Or, si les principes semblent parfaits, la réalité l'est moins. En effet, le développement des structures administratives, la croissance des effectifs, ainsi que l'enchevêtrement des tâches préoccupent non seulement les milieux de l'économie, mais également les autorités. Des réformes législatives importantes sont en cours afin de revitaliser le fédéralisme entre autres en redéfinissant les compétences des trois niveaux institutionnels : la

³ La Confédération « favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays » (art. 2, al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999).

⁴ Loi fédérale du 3 octobre 2003 (Etat le 1er janvier 2008).

⁵ Principe introduit en 1959, soit la répartition des sièges au Conseil fédéral basée sur un accord passé entre les 4 principaux partis (2-2-2-1) en fonction de leurs forces respectives.

⁶ Poussée jusqu'à l'alternance annuelle de la Présidence.

Confédération, les cantons et les communes. La « réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) » a justement pour objectif de rationaliser les interventions de l'Etat dans l'espoir d'en réduire les prérogatives, la taille et donc le coût.

La stabilité suisse est la résultante d'un va-et vient permanent basé sur des collaborations formelles (les concordats et les conférences intercantionales), informelles (les lobbies) et d'une mixité définie par la variation du relief, de la distribution des religions, des langues et la construction d'une histoire (mythique) commune. Trois régions topographiques : (pré)alpine, Plateau et Jura. Quatre langues : l'allemand, le français, l'italien et le romanche ; deux religions majoritaires : catholique et protestante, déterminent l'esprit des populations et des institutions. Trois grands Etats aux frontières: l'Allemagne, la France et l'Italie contribuent à l'essor des idées et des richesses, mais sont aussi à l'origine de réactions liées au besoin d'identité et donc de distinction et de distanciation du « Grand frère » et finalement d'un va-et-vient entre ouverture et repli sur soi. Ceci dit, l'influence politique et économique de ces Etats au cours des siècles, préfigure aussi les formes d'organisations administratives des cantons confédérés. La Suisse s'est en effet d'abord construite en opposition aux grandes puissances par un jeu d'alliances de cantons et de villes, variant dans le temps en fonction des intérêts de chacun. Ainsi, la Suisse moderne - libérale-radical - est née en évitant des conflits internes graves, la Constitution fédérale de 1848 assurant une large autonomie aux 21 cantons (AG: Argovie; AI: Appenzell Rhodes intérieurs; AR: Appenzell Rhodes extérieurs; BE: Berne; FR: Fribourg; GE: Genève; GL: Glaris; GR: Grisons; LU: Lucerne; NE: Neuchâtel; SG: Saint-Gall; SH: Schaffhouse; SO: Soleure; SZ: Schwytz; TG: Thurgovie; TI: Tessin; UR : Uri; VD: Vaud; VS: Valais; ZG: Zoug; ZH: Zurich) et quatre demi-cantons (BL: Bâle-Campagne; BS: Bâle-Ville; NW: Nidwald; OW: Obwald)⁷.

⁷ Un 26^e canton sera créé en 1979 (le canton du Jura (JU), essentiellement francophone et majoritairement catholique) répondant à une volonté populaire d'indépendance du canton de Berne (majoritairement germanophone et protestant).

Carte 1 Cantons et villes suisses (2008)



Sources: fr.wikipedia.org/wiki/Cantons_suisse.

Voici encore quelques chiffres pour présenter le puzzle helvétique, avant d'entrer dans le cœur du sujet. Selon le recensement fédéral 2000, la répartition de la population d'après la langue est la suivante : 64% de germanophones (stable), 20,5% de francophones (en augmentation), 6,5% d'italophones (en diminution), 0,5% de romanches (en diminution) et 9% s'exprimant dans d'autres langues (serbo-croate, turque, portugaise etc., en augmentation). En 2007, 21% de la population était de nationalité étrangère alors que 10% avaient obtenus la naturalisation. 42% de la population est composée de catholiques, 33% de protestants, le reste se déclarant de religion orthodoxe, musulmane ou sans religion. Berne est la capitale politique, alors que Zürich, Genève et Lugano sont les capitales économiques et financières d'une Suisse polycentrique, multiculturelle et multireligieuse.

I.2 La distribution des compétences dans la mosaïque helvétique

Le fédéralisme est l'un des piliers de l'ordre constitutionnel suisse et un élément fondateur de l'identité helvétique : le canton, niveau institutionnel intermédiaire, reste au centre et conserve son autonomie, laissant à l'Etat central très peu de compétences. De surcroit, dans les domaines qui

relèvent de la Confédération, les cantons participent largement aux processus administratifs, car ce sont eux qui appliquent l'essentiel des lois et des programmes de l'Etat fédéral. Aussi, la Confédération dépend-t-elle administrativement des cantons (fédéralisme d'exécution).

Le corps de l'Etat fédéral, né de la révolution radicale de 1848, se limite au départ à quelques centaines de personnes, celui des cantons, des districts et des communes à quelques milliers. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, la Confédération assure la défense et construit les conditions-cadres, garantissant le succès d'une politique économique résolument libérale envers l'étranger, mais profondément protectionniste et corporatiste sur le plan national (Koller 2003). L'Etat social relève essentiellement de la compétence fédérale (assurances accident, chômage, vieillesse et invalidité) et se développe tard en Suisse, soit après la Deuxième guerre mondiale.

Le rôle des 2700 communes varie en fonction du canton, de leur taille et du degré de décentralisation. Dans certains cantons, la taille moyenne des communes est très petite (moins de 1000 habitants dans le Jura et à Berne) alors que dans d'autres leur taille dépasse 9000 habitants (Zoug et Genève) (BADAC 2008 ; cf. www.badac.ch). Certains cantons laissent une autonomie très large aux communes, alors que d'autres cherchent à uniformiser leurs structures ou soutiennent un processus de fusion des unités territoriales locales. Les communes s'occupent de l'aménagement du territoire communal, de l'éducation obligatoire, de la distribution de l'aide sociale (tâche partagée avec les cantons et la Confédération), des transports publics, de la gestion des ordures, de la distribution des eaux et de l'approvisionnement énergétique, des affaires culturelles et d'une partie de la santé (tâche relevant de plus en plus des entreprises de droit public). Depuis 1990, le nombre de communes a fortement diminué (-11%) du fait des fusions et d'une volonté de réaménager le territoire. Ce processus relève d'un besoin de rationalisation administrative, la pénurie de vocations politiques ayant facilité la tâche⁸.

⁸ Rappelons que chaque canton et une partie des communes (18% disposent d'un législatif) possèdent un parlement et un gouvernement propres. Ainsi, 2678 députés siègent dans les 26 parlements cantonaux, représentés au gouvernement par 156 Conseillers d'Etat (ministres). A cela il faut ajouter, uniquement pour les 120 communes comptant plus de 10'000, 4441 sièges pour les législatifs et 919 pour

Nous verrons dans cet article et à travers les effectifs et l'évolution du personnel de l'administration publique, se dessiner les caractéristiques et les spécificités du fédéralisme suisse. Pour ce faire, nous partirons des effectifs de la fonction publique pris sous l'angle de l'employeur, pour effectuer une analyse géopolitique comparative quantitative. Nous allons ainsi tenter de répondre aux questions suivantes : sur quel niveau territorial l'Etat s'organise-t-il ? Quel est la taille effective de l'Etat ? Y-a-t-il des variations de l'emploi public selon la culture dominante, l'unité territoriale, la religion majoritaire et le canton? Le degré de décentralisation diffère-t-il d'une région à l'autre et quels sont ses caractéristiques? Nous chercherons finalement à dégager des idéaux-types d'organisations administratives tenant compte des 26 unités cantonales.

Les statistiques constituent une source d'informations parmi d'autres. Leur analyse a d'autant plus de sens si on les replace dans un contexte plus large : celui de la réorganisation de l'Etat et des réformes administratives des années 1990 à 2007.

II. Employeurs et employés de la fonction publique en Suisse

La question de la place de l'Etat et des fonctionnaires dans la société est âprement discutée depuis fort longtemps, alors même que les données disponibles pour mesurer le niveau et l'évolution du personnel de la fonction publique restent approximatives et très parcellaires. Différents travaux ont montré que compter les effectifs renvoie avant tout à des considérations de concepts et de méthodes (Peny 2007: 11). Il est donc important de clarifier les définitions et d'établir des critères de dénombrement de la fonction publique.

II.1 De quelle fonction publique parlons-nous ?

Une estimation correcte du nombre d'employés, de leur variation dans le temps et du taux d'administration n'est pas plus aisée en Suisse qu'ailleurs.

les exécutifs (Sources : BADAC & UVS, chiffres 2008 pour les cantons et 2003 pour les communes).

La définition du secteur public est mouvante, variant en fonction du temps, de l'approche retenue et des sources disponibles⁹.

Peu de chercheurs se sont intéressés jusqu'ici à l'analyse des emplois de la fonction publique (Du Pasquier 1984; Du Pasquier 1986; Kleinewefers 1978; Kleinewefers and Jans 1983; Müller and Grünwald 1983; Jeanrenaud 2004; Suter 2005). L'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), à travers la BADAC¹⁰, s'intéresse prioritairement au personnel de l'Etat, tant dans une optique politologique que sociologique, mais aussi économique¹¹.

Les données présentées dans cette étude se réfèrent au recensement fédéral des entreprises (2001, 2005), soit un relevé exhaustif réalisé dans un but

⁹ En Suisse, deux sources essentielles offrent des résultats détaillés relativement fiables: a) Le **Recensement fédérale des entreprises** (RFE), lequel répond aux intérêts de l'économie et qui fournit une estimation de la population active (au lieu de travail) selon le domaine d'activité et la forme juridique sur la base des établissements répertoriés en Suisse et : b) Le **Recensement fédéral de la population** (RFP) qui répond à un questionnaire d'ordre démographique et qui offre des informations diverses sur l'ensemble de la population résidente en Suisse (au lieu de domicile). Le RFE livre des informations sur les employés par branche économique (NOGA) et par établissement inscrit au registre du commerce et permet de suivre de manière assez précise l'évolution de l'emploi dans la fonction publique tous les 5 ans depuis 1975 (tous les 3-4 ans depuis 1998). Le RFP, quant à lui, décrit la profession principale et secondaire déclarée par le sondé depuis 1888. Pour les questions de méthodes, v. « Betriebszählung 2001. Grundlagen und Methoden ». Neuchâtel : OFS 2002.

¹⁰ Base de données des cantons et des villes suisses (www.badac.ch). La BADAC contient de nombreuses informations sur le personnel de l'AP aux niveaux des « cantons » et des « communes » portant par exemple sur le profil socioprofessionnel, sur les flux, le statut d'emploi et les salaires (v. Koller, Christophe 2007. "Administrations publiques et autorités cantonales. Exploitations sur la base des résultats de l'enquête sur les administrations cantonales 2004." Pp. 89: IDHEAP); les études et les tableaux de la BADAC sont disponibles sur internet:<http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/index.html>;
http://dev.badac.ch/bd_sp/main.php

¹¹ L'approche strictement économétrique, via l'analyse des dépenses publiques et du PIB (Bernauer et al. 1999), est toutefois insuffisante pour décrire le fonctionnement et les tâches du secteur public.

économique (nombre d'employés dénombrés sur le lieu de travail), mais également juridique (identification de l'employeur institutionnel).

Dans notre article, nous nous limiterons à la fonction publique prise au sens strict: soit l'ensemble des agents rétribués par des unités administratives non-marchandes et produisant des services gratuitement, ou à des prix économiquement non significatifs¹². Ainsi, notre population assure les activités traditionnelles de l'Etat dont les deux principaux domaines sont : « administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire » et « éducation et enseignement »¹³. Ces deux domaines représentent en Suisse 91% des emplois fédéraux et cantonaux, 74% des emplois communaux et 60% des emplois des corporations de droit public. Suit le domaine de « la santé, des affaires vétérinaires et de l'action sociale » qui représentent 4% des emplois cantonaux, 15% des emplois communaux et 26% de la fonction publique corporative. L'éducation et l'enseignement occupent 44% des emplois cantonaux, 40% des emplois communaux et 55% des emplois des corporations de droit public (aucun pour la Confédération). L'Office fédéral de la statistique (OFS) utilise le registre suisse du commerce pour déterminer la forme juridique des unités administratives. Sur cette base, nous avons défini l'Etat au sens strict comme la somme des cinq formes suivantes: 20 - Administration de la Confédération; 21 - Administration du canton; 22 - Administration du district; 23 - Administration communale; 24 - Corporations de droit public¹⁴.

¹² On parle de prix économiquement non significatifs à partir du moment où le produit de la vente couvre moins de 50% des coûts de production (Source : Système européen des comptes 1995 (SEC95)).

¹³ Soit 2 sur un total de 10 domaines: 72 Activités informatiques ; 73 Recherche et développement ; 74 Services aux entreprises ; **75 Administration publique, défense; sécurité sociale obligatoire ; 80 Éducation et enseignement ;** 85 Santé, affaires vétérinaires et action sociale; 90 Collecte et traitement des eaux usées et des déchets et autres services d'assainissement ; 91 Représentation d'intérêts ainsi qu'associations religieuses et diverses (sans l'action sociale, la culture et le sport) ; 92 Activités culturelles, sportives et récréatives; 93 Autres services. (OFS 2002; NOGA. Nomenclature générale des activités économiques).

¹⁴ Ces dernières couvrent par exemple les universités, les hautes écoles (HES), l'Office de la circulation et de la navigation, les prisons, les préfectures, le Bureau de l'égalité, l'Institut agricole, l'Etablissement cantonal des assurances sociales, l'Inspection des finances, la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Source :

Pour obtenir une bonne estimation du nombre d'employés de l'Etat, nous avons encore transformé les postes de travail en équivalents plein temps (EPT).

II.2 Vers une nouvelle géographie politico-administrative

Afin de donner une image aussi complète des combinaisons politico-administratives possibles, nous avons choisi de privilégier une analyse géopolitique de la fonction publique. Les 26 territoires cantonaux nous ont permis de créer des catégories en fonction de la culture dominante¹⁵, b) de l'unité territoriale¹⁶, d) de la religion¹⁷ et du canton. Notre propos sera donc d'analyser les variations interlinguistiques, interrégionales et interreligieuses de l'emploi public. L'indicateur classique de « densité administrative », lequel résulte du rapport des emplois de la fonction publique à la population résidente ou active, assure la comparabilité, la BADAC nous permettant de standardiser et de visualiser les résultats pour les 4 dimensions retenues. Ainsi, nous distinguerons **quatre types de fonctions publiques** : a) **centrale** : la « Confédération », b) **intermédiaire** : les « cantons », c) **locale** : les « communes » et d) **corporative** : les « corporations de droit public ».

Ordonnance du 9 juillet 2002 (122.0.13) désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg).

¹⁵ Trois langues : le français (FR, GE, JU, NE, VS, VD), l'italien (TI) et l'allemand (solde des 19 autres cantons). NB. Les cantons de Berne et des Grisons sont rattachés à l'espace germanophone alors que les cantons de Fribourg et du Valais appartiennent à l'espace francophone (Source : OFS, RFP 2000 ; calculs BADAC).

¹⁶ Fondée sur la taille de la population correspondant à sept grandes régions EUROSTAT: 1. Région lémanique (GE, VD, VS); 2 Espace Mitteland (BE, SO, NE, FR, JU); 3 Suisse du Nord-Ouest (AG, BL, BS); 4 Zurich (ZH); 5 Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SH, SG, TG); 6 Suisse centrale (OW, NW, LU, UR, SZ, ZG); 7 Tessin (TI) (Source : OFS, RFP 2000).

¹⁷ Catégorisation basée sur la part des catholiques dans la population résidente en 2000 : Catholiques (60% et plus ; 11 cantons, 1,7 millions d'habitants: AI, **FR**, **JU**, LU, NW-OW, **TI**, UR, **VS**, SZ, ZG) ; Mixtes (40-52% de catholiques ; 5 cantons, 1,9 millions d'habitants : AG, **GE**, GR, SG, SO) ; Protestants (à plus de 50% ; 10 cantons, 4 millions d'habitants: AR, BE, BS-BL, GL, **NE**, SH, TG, **VD**, ZH) (Source : OFS, RFP 2000 ; calculs BADAC).

III. Taille et morphologie du secteur public en Suisse

La construction de l'Etat dépend de différents facteurs liés d'abord à l'internationalisation des échanges et à la mondialisation de l'économie, mais aussi à la démographie et la consolidation de l'Etat social. Il se développe aussi selon des logiques découlant de réactions irrationnelles déterminées par exemple par la peur et le sentiment d'insécurité¹⁸. Les crises financières et économiques qui secouent régulièrement la Suisse, le vieillissement de la population et la forte présence de la population étrangère stimulent les activités étatiques, le taux d'administration fournissant sans nul doute une clé d'analyse pour mesurer le niveau d'intervention de l'Etat.

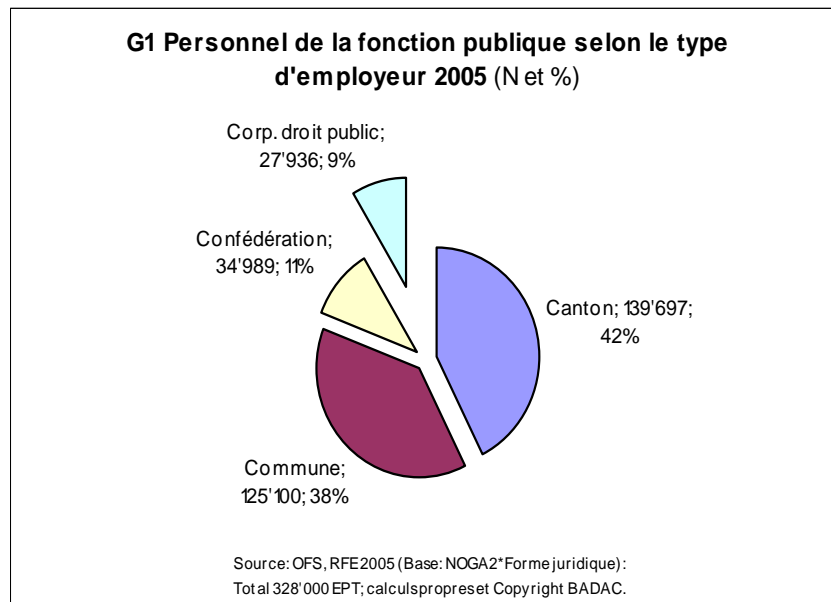
III.1 Un Etat svelte en comparaison internationale

La Suisse affichait, en 2000, un taux d'emplois public relativement faible en comparaison internationale (env. 15 pour 100 actifs), situé en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, de la France (21%), de l'Allemagne (18%) et loin des pays scandinaves (>25%) (Bochsler, Koller et al. 2004 : 105; Perry 2007 : 16). En 2005, le taux suisse atteignait 15,2% pour le secteur public au sens large, soit 494'000 agents en EPT¹⁹. Parmi ces 494'000 personnes, 328'000 (soit 10,5% de la population active) travaillaient pour l'AP au sens strict. La répartition des emplois dans le secteur public restreint était la suivante : 140'000 salariés (42%) pour les administrations cantonales, 125'000 (38%) pour les administrations communales, 35'000 agents (11%) pour les services centraux de la Confédération et 28'000 (9%) pour la fonction corporative (G1)²⁰.

¹⁸ Nous observons en Suisse une augmentation de 23'000 à 27'000 EPT pour l'ensemble des forces de sécurité entre 2001 et 2005, avec une croissance particulièrement soutenue pour la fonction publique fédérale (+84%, de 2982 à 5483) (Source : OFS, RFE 2001, 2005 ; in BADAC).

¹⁹ Inclus les agents publics des secteurs primaire et secondaire ; 6,6% par rapport à la population résidente.

²⁰ Chiffres arrondis au millier pour les effectifs et à l'unité pour les pourcentages.



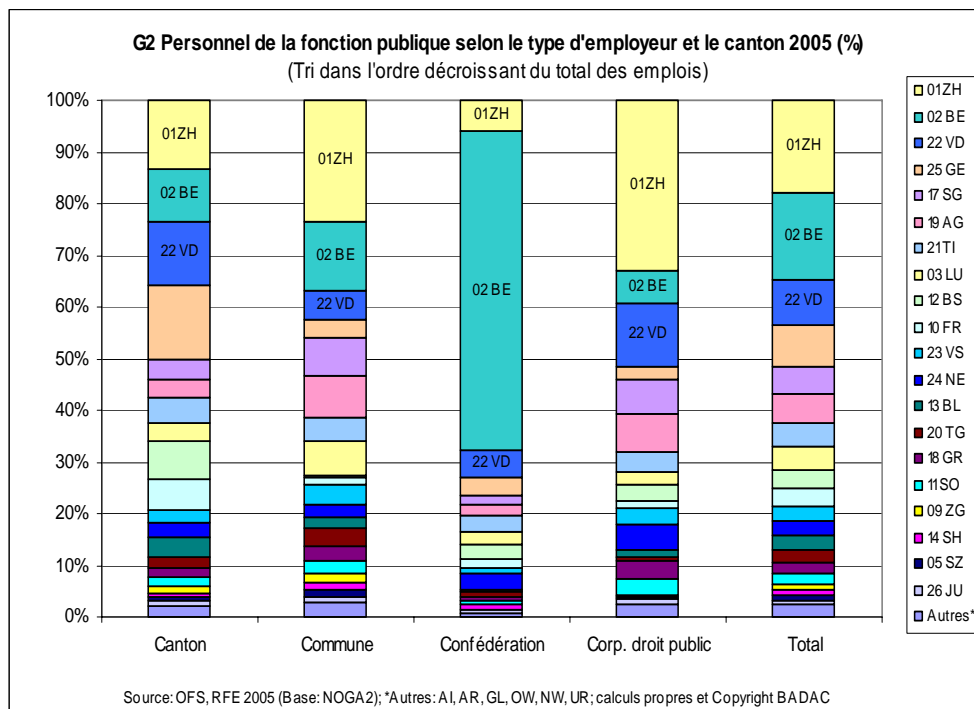
III.2 ... avec des cantons jouant un rôle pivot entre la Confédération et les communes

Certains cantons occupent une place prépondérante dans la mosaïque politico-administrative suisse (ZH, BE, VD, GE). Ceci s'expliquant d'abord par leur taille en termes de population (44% du total suisse), mais également en termes de poids économique (47% de la population active). Or, ces 4 poids lourds employaient 52% du total des actifs de la fonction publique en 2005, soit proportionnellement bien plus que la part de leur population résidante et active. Ce phénomène résulte du transfert de charges incombant aux centres, entre autre pour les domaines de l'aide sociale, de la santé et de la culture, mais aussi par le cumul des rôles politique et économique (centre régional pour Lausanne et le canton de

Vaud; national pour la ville et le canton de Berne, national et international pour les villes et cantons de Genève et Zurich)²¹.

Le graphique 2 montre que 62% des emplois de la Confédération se trouvent sur territoire bernois (essentiellement dans la capitale fédérale) et 33% des actifs des corporations de droit public sur territoire zurichois. Les corporations de droit public occupent également beaucoup de personnes dans le canton de Vaud (11%, soit 3468), canton charnière entre l'Arc lémanique, l'Arc jurassien et le Mitteland, caractérisé par une forte présence d'écoles spécialisées. A l'instar des pays de la Communauté européenne, les 26 cantons se définissent par leur hétérogénéité avec des différences énormes quant à leur taille et leur rôle dans le système politique et économique. La somme des emplois varie par exemple entre 0 EPT pour la Confédération dans 3 cantons (AI, GL, ZG) et 22'000 pour la Berne fédérale, entre 135 (AI) et 19500 pour l'employeur cantonal (GE), entre 133 (AI) et 26'000 pour l'employeur communal (ZH) et entre 19 (SH) et 8000 pour l'employeur « corporations de droit public » (ZH).

²¹ Une corrélation positive significative existe entre la population résidante (1), les actifs (2) et les actifs de la fonction publique pour le niveau Confédération (Pearson (1) 0.527** ; (2) 0.505** ; Niveau 001), pour le niveau cantonal (Pearson (1) 0.803** ; (2) 0.823**), pour l'employeur communal (Pearson (1) 0.929** ; (2) 0.934**) et avec les corporations de droit public (Pearson (1) 0.827** ; (2) 0.857**). On voit qu'en dehors de la fonction publique centrale, tous les coefficients de corrélation sont supérieurs pour la relation « actifs » et « actifs de l'AP », confirmant l'hypothèse d'une administration également au service de l'économie.

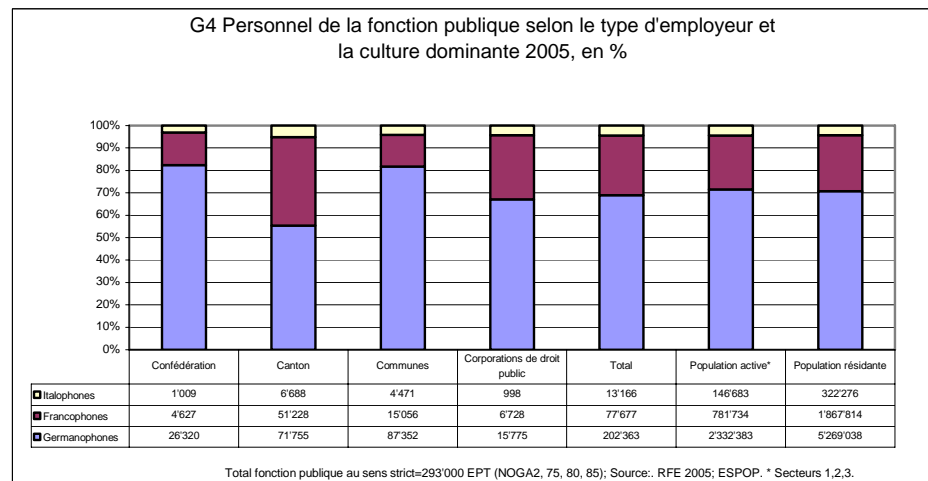
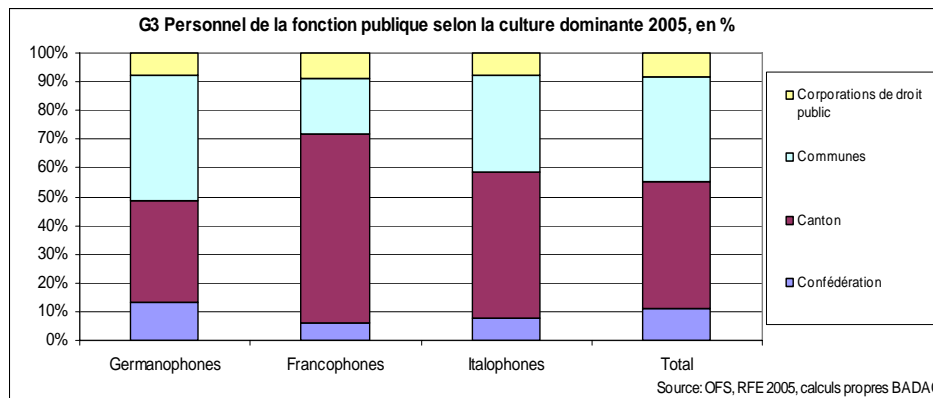


IV. L'impact de la culture, de l'unité territoriale et de la religion sur la densité administrative

Peu d'études en Suisse ont tenté d'analyser l'influence de la culture dominante, de la situation géographique ou encore de la religion sur le développement des activités étatiques (Geser 1981).

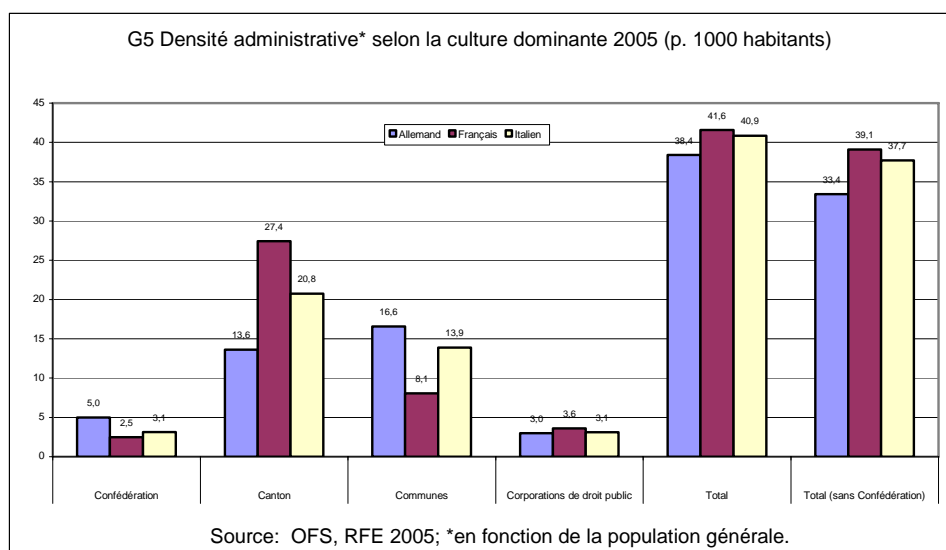
L'analyse des effectifs de l'Etat selon le type d'employeur et la culture dominante, révèle des différences notoires, avec une part communale très élevée dans les cantons alémaniques (42%) et une part cantonale dominante dans la partie latine (62%), le Tessin (italophone) présentant une voie médiane (G3, G4). L'Etat central est surreprésenté dans la partie alémanique, ceci malgré la volonté affichée par l'Assemblée fédérale et les cantons de déconcentrer les emplois de la Confédération (p. ex. Tribunal

fédéral à Lausanne, Tribunal administratif fédéral à St-Gall, Tribunal pénal fédéral à Bellinzona; Tribunal fédéral des assurances à Lucerne ; Office fédéral de la statistique à Neuchâtel; Office fédéral du logement à Granges (SO) et l'Office fédéral de la communication à Bienne (BE)). On ne constate pas de différences interculturelles significatives pour la fonction publique corporative (7-9% pour chacune des trois cultures) (G3).



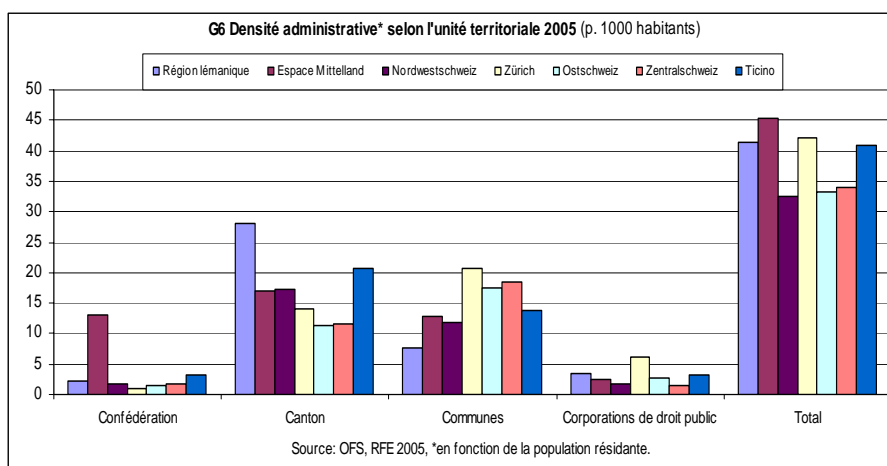
Voyons maintenant s'il existe des différences en termes de densité administrative, soit le rapport des emplois publics à la population résidente selon le canton, la culture dominante (G5), le territoire (G6) et la religion majoritaire (G7). Il est essentiel de pouvoir identifier la part de la fonction publique fédérale, puisque celle-ci assume des tâches spécifiques avec une présence très diversifiée d'après le canton (cf. dernière colonne : « Total (sans Confédération) »).

Les cantons se caractérisent tout d'abord par une grande hétérogénéité avec un taux d'administration pour 1000 habitants variant du simple au triple (min. : AI 20, SZ 24; AG 26, SO 28; max. : ZH 42, NE 48, GE 54, BS 59).



Nos analyses montrent que la culture a un impact sur la densité administrative, celle-ci étant plus élevée dans la région latine. Si on exclut les postes de la Confédération, il y a presque 6 points d'écart entre la Suisse latine (39 p. 1000) et la Suisse alémanique (33 p. 1000) (G5). D'autre part, comme indiqué plus haut, la fonction publique cantonale est plus dense dans la partie francophone et italophone. Le focus par région dénote toutefois une situation plus nuancée avec une cantonalisation

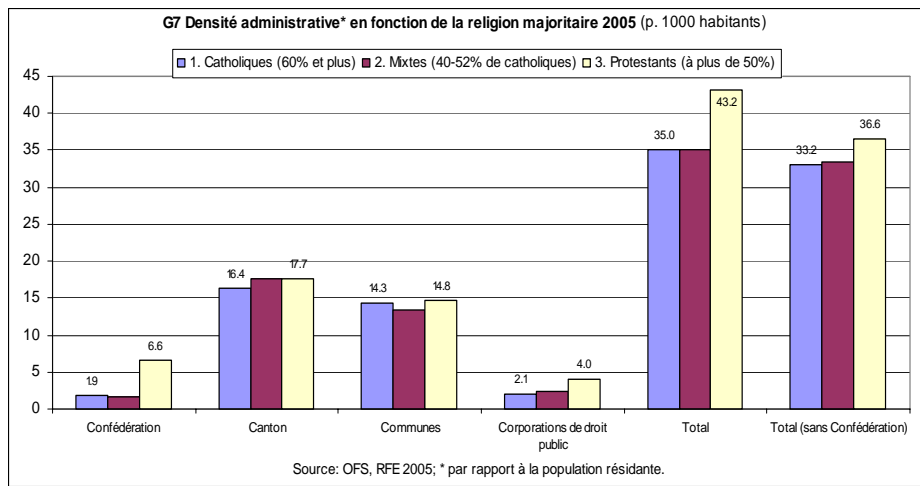
particulièrement marquée dans la région lémanique et au Tessin, alors que les cantons du centre et de l'est de la Suisse (Zürich compris) possèdent des administrations orientées d'abord sur les communes. Le canton de Zürich - à l'instar d'autres cantons majoritairement protestants - se caractérise aussi par une forte densité d'emplois relevant des corporations de droit public (6 p. 1000).



La densité administrative élevée pour les cantons de la Suisse du Nord-Ouest, est influencée par la capitale, mais aussi par Bâle-Ville, centre industriel régional assumant des tâches de frontière importantes. Ce canton possède un fort contingent de frontaliers (> 40'000 par jour) et d'étrangers (30% de la population résidante), juste derrière Genève (38%). A l'instar de Genève et du Tessin, ce canton hérite ainsi d'importantes charges en termes de protection de l'environnement, d'infrastructures socio-sanitaires, de douane et police de frontières. Il est intéressant de constater que plus le taux d'étrangers est élevé et plus le taux d'encadrement administratif augmente (Corr. Pearson: 0.564**, Sig. 0.01).

Par contre, le bi ou le multi linguistique de certains cantons (BE, FR, GR, VS) n'a pas d'influence sur la densité administrative (niveau Confédération exclu) repoussant ainsi l'idée d'un surcoût pénalisant lié aux langues. La densité administrative élevée de Zürich, malgré une forte décentralisation,

est à mettre au compte de sa centralité socio-économique, de ses hautes écoles et de la présence d'un aéroport international.



Le graphique 7 présente les différences liées à la religion. Il ressort que les cantons protestants possèdent une densité administrative légèrement supérieure aux cantons majoritairement catholiques ou mixtes, la présence des emplois fédéraux à Berne n'expliquant pas toute la différence observée. Relevons encore une croissance plus rapide des effectifs parmi les cantons catholiques au cours de ces 15 dernières années, correspondant à un effet de rattrapage (Bochsler, Koller et al. 2004; Koller 2007). L'existence d'un lien entre fédéralisme et protestantisme, étatisme et protestantisme demande à être réexplorée. Le clivage religieux n'est toutefois pas, ou n'est plus, discriminant en terme de densité administrative : la plupart des cantons se caractérisant par une mixité religieuse, autant dans la partie francophone²² qu'alémanique. On observe même plutôt une tendance à la réduction des différences entre cantons protestants et catholiques. Rappelons tout de même, que la superposition du clivage linguistique et religieux a débouché sur la « Question jurassienne » et la création du Jura (1979), canton à

²² Vaud et Neuchâtel sont majoritairement protestants alors que Fribourg, le Valais et le Jura sont majoritairement catholiques, Genève présentant une grande mixité.

majorité catholique et francophone, alors que ce territoire avait été rattaché au canton de Berne (essentiellement protestant et germanophone) lors du Traité de Vienne de 1815.

V. Evolution des effectifs dans un contexte de profondes transformations

V.1 « Un Etat fort mais svelte...»

La variation des effectifs de l'AP a des causes multiples. Il reste que les emplois du secteur privé, sont davantage soumis à la conjoncture économique que les emplois du secteur public, d'autant plus si ceux-ci relèvent de la fonction publique restreinte. La stabilité du secteur public et la sécurité « légendaire » des emplois de l'Etat, ne sont toutefois plus assurés comme le montrent différentes études (OCDE 2005; OCDE 2007). Désormais, le personnel de l'AP subit des contraintes très similaires à celles du secteur privé. Les nouvelles missions de l'Etat s'orientent sur le contrôle systématique et la sécurité pour « tous », d'essence néolibérale et d'une gouvernance publique prônant « un Etat fort mais svelte »²³. Ainsi, nous pouvons distinguer en Suisse trois niveaux dans la réorganisation de l'Etat: a) niveau des autorités, b) niveau des administrations, c) niveau du territoire, accompagnée de mesures plus ou moins efficaces, chaque modification influençant l'autre.

Au niveau des autorités, la réduction des membres des exécutifs et des législatifs, procède d'une volonté de modernisation des structures de l'Etat, mais aussi d'un besoin affiché de reprendre le contrôle des AP devenue, estime-t-on, trop autonomes par rapport au pouvoir politique, en passant par une amélioration de l'efficacité des parlements : professionnalisation.

Le deuxième niveau touche les AP, avec une forte pression sur les employés: abrogation du statut de fonctionnaire, introduction du salaire basé sur les prestations, blocage du personnel, suppression du rattrapage de l'inflation, travail par objectifs, transparence de l'information et des

²³ Discours du Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz sur invitation de la Flore de Zotte et du PRD du Valais, du 19.04.2007. Source : Administration fédérale des finances, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=12187>

décisions etc., sans pour autant provoquer un climat de confrontation majeure²⁴. Le discours dominant, soutenu par les autorités, prône pourtant la concurrence au sein des services publics, la privatisation ou la semi-privatisation des entreprises de l'Etat, le recours de plus en plus systématique aux mandats externes et à l'outsourcing, l'introduction d'enveloppes budgétaires globales, la diminution du nombre de départements (ministères; de -25% depuis 1990) et la réorganisation des structures administratives avec le renforcement des organes d'état-majour et de pilotage stratégique etc.

Troisièmement, incitation aux fusions de communes et à la création d'agglomérations.

Or, malgré toutes ces mesures de rationalisation et de modernisation de l'Etat, le niveau des effectifs n'a pas diminué, tout au contraire. Selon l'OFS, les effectifs de l'AP ont augmenté de 27,6% entre 1997 et 2007 (Bläuer-Hermann 2008 : 82) tout comme le nombre de services (de 18% entre 1990 et 2004; Koller 2007 : 9), alors que la population active augmentait de 11,8% et la population générale de 7% (OFS, ESPOP).

En analysant les données du RFE 2001-2005 selon le type de fonction publique, on note un déplacement des activités vers le niveau intermédiaire et une multiplication des tâches liées à l'essor d'une nouvelle « bureaucratie libérale » qui tend à soutenir l'automatisation et les automatismes de contrôle sécuritaire²⁵ ainsi que les tâches dévolues d'abord

²⁴ Le taux de syndicalisation des agents de la fonction publique reste faible en Suisse. Des grèves plus ou moins importantes ont toutefois éclaté à Berne, Genève, Tessin et Vaud ces dernières années.

²⁵ Malgré la création de la Commission de la concurrence (Comco), de Monsieur Prix et du Préposé à la protection des données, jamais les processus de concentration ont été aussi frappant que ces dernières années dans des secteurs tels que la banque, la chimie, l'aéronautique, l'horlogerie ou la construction et jamais les citoyens n'auront été autant policés et formatés à l'aide de moyens techniques de contrôle et de redressement aussi puissants et désormais omniprésents (cf. par exemple contrôle des usagers des transports publics à l'aide de caméras dans les bus, les trams, les trains ainsi que les espaces publics; cartes d'identité biométrique, présence de radars tous les 5 km sur certaines autoroutes ; utilisation

à la régulation et à la promotion de l'économie (Boltanski Luc 1999; Galbraith 1974; Giaucque 2003; Koller 2003; Koller 2007; Rosanvallon 1990).

Or, depuis le début des années 2000, les partisans des réformes utilisent un discours plus nuancé que celui des années 1990 et plus « politiquement correct », celui de « gouvernance publique ». Cette nouvelle forme de « gouvernance » centrée sur le PPP (partenariat public-privé) et la création d'agences, processus qui a désormais pris le nom d'« agentification »²⁶, soit une forme renouvelée et plus souple servant à poursuivre la privatisation et l'externalisation des activités et des services, tout en maintenant une forme de contrôle étatique. Sur le plan interne et au niveau de l'histoire récente, il faut encore ajouter la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, acceptée par le peuple en 2004), ainsi que l'adaptation des normes aux réformes constitutionnelles fédérales (1999) et cantonales (St-Gall 2001, Schaffhouse 2002, Grisons et Vaud 2003, Fribourg 2004).

A cette influence des pratiques du secteur privé sur le secteur public s'ajoutent les pressions dues à l'ouverture vers l'Europe et aux réformes des institutions et des lois qui détermineront de manière encore plus profonde les tâches de l'Etat central en Suisse et ses mutations. La Suisse, sur la base des accords bilatéraux (portant principalement sur la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises (ACL)), doit s'adapter aux lois et pratiques européennes d'une part. D'autre part, le

de moyens de contrôle de la distance entre les véhicules dans certains cantons etc. etc.).

²⁶ Autorités administratives (plus) indépendantes de l'Etat, avec contrôle limité de l'Etat. « Parti du monde anglo-saxon, l'émergence des agences est liée à la période thatchérienne et à sa remise en cause de l'Etat social jugé trop coûteux avec des fonctionnaires trop nombreux et des services jugés peu « efficaces ». La solution a consisté à introduire à l'intérieur du service public de nouveaux critères comme la compétition, la concurrence, à la culture des résultats, à substituer aux services des ministères des « agences » séparées qui devaient remplir les objectifs du ministère dans un cadre de ressources définies » (Source : Agences administratives: mutation ou révolution?, cf. Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration, n° 259, Paris : UNSA, septembre 2006 ;

(cf. <http://www.unsa-ducation.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1066>).

principe de l'ACLP élargit le concept même de contrôle et de sécurité à l'intérieur des frontières (plan national) comme à l'extérieur (plan européen, voire mondial). Ceci a pour conséquence la multiplication des tâches à laquelle correspond aussi la redéfinition et le déplacement du rôle et des compétences entre les niveaux organisationnels suisses : l'Etat central se tournant sur le niveau externe européen et mondial, renvoie aux cantons la politique interne (cf. loi sur la péréquation financière), ainsi que l'application des accords bilatéraux; les cantons faisant de même avec la politique locale, renvoyées aux communes. De là l'exigence de compter sur des administrations locales plus performantes et significatives en terme de « masse à gouverner » et le recours aux fusions et à la professionnalisation de la politique de base. Le choix de la voie bilatérale a donc, à notre avis, pour conséquence de multiplier les tâches administratives et de contrôle nécessitant l'engagement supplémentaire de spécialistes et de généralistes. Ainsi, l'acceptation par le peuple des accords bilatéraux en 2002, l'adhésion aux accords de Schengen/Dublin le 26 octobre 2004 et l'extension des accords sur l'ACLP aux dix Etats tiers de l'Europe de l'Est en avril 2006 (UE-27), sont des dates clés que le nationalisme montant ne saura arrêter. Il faut relever, pour terminer, une accélération des transformations institutionnelles et la réduction des cycles de réformes administratives passant de 10 dans les années 1970-1980 à 5 ans dans les années 1990-2000. L'Etat et ses institutions sont ainsi de moins en moins perçus par la population comme des facteurs de stabilité, de pérennité et de garant de la Paix sociale dans un monde qui vit une nouvelle « Grande Transformation » pour reprendre la formule de Karl Polany (Polanyi 1944).

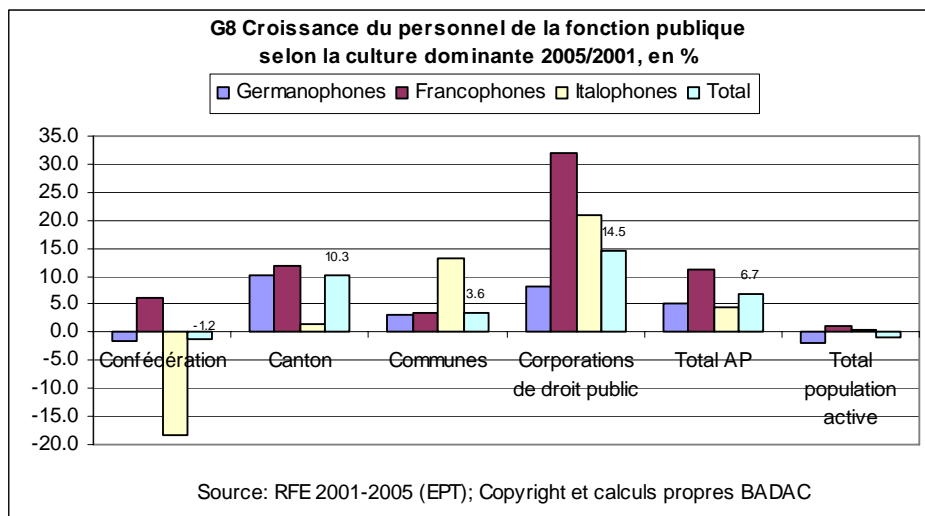
V.2 Accroissement des effectifs surtout pour les cantons et les corporations de droit public

Les chiffres nous permettent-ils de quantifier et vérifier cette évolution? Pour ce faire, nous allons présenter la variation des effectifs à l'aide des données les plus actuelles (2001-2005), lesquelles complètent d'autres analyses menées récemment par la BADAC²⁷.

Le premier constat frappant est la forte hausse des effectifs des AP pour une période aussi courte. On remarque ainsi que la croissance générale des

²⁷ V. Bibliographie en fin d'article.

effectifs de la fonction publique est soutenue malgré une conjoncture plutôt déprimée (+6,7%, largement supérieure à celle de l'ensemble des actifs (-0,7%))²⁸ (G8). Le cas de Zürich illustre notre propos à l'extrême avec un recul très fort des actifs (-3,7%) alors que l'AP augmente de 3,9%. Deuxièmement, l'hypothèse d'une forme « d'agentification » se confirme avec une croissance très élevée pour la rubrique « corporation de droit public » (14,5%). Les administrations cantonales, davantage chargées de l'exécution, arborent également une forte croissance de leurs effectifs (+10,3%) alors que les communes (+3,6%) et surtout la Confédération (-1,2%) présentent une variation beaucoup plus contenue.

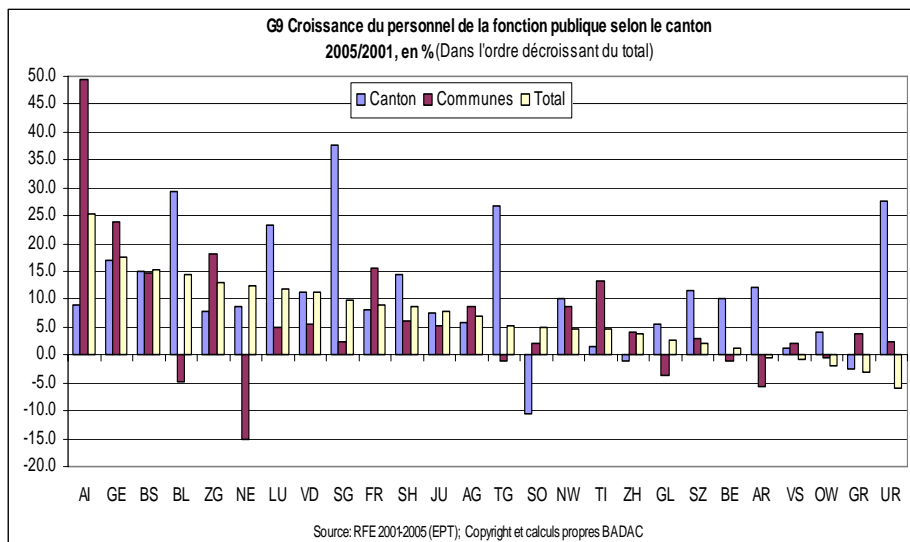


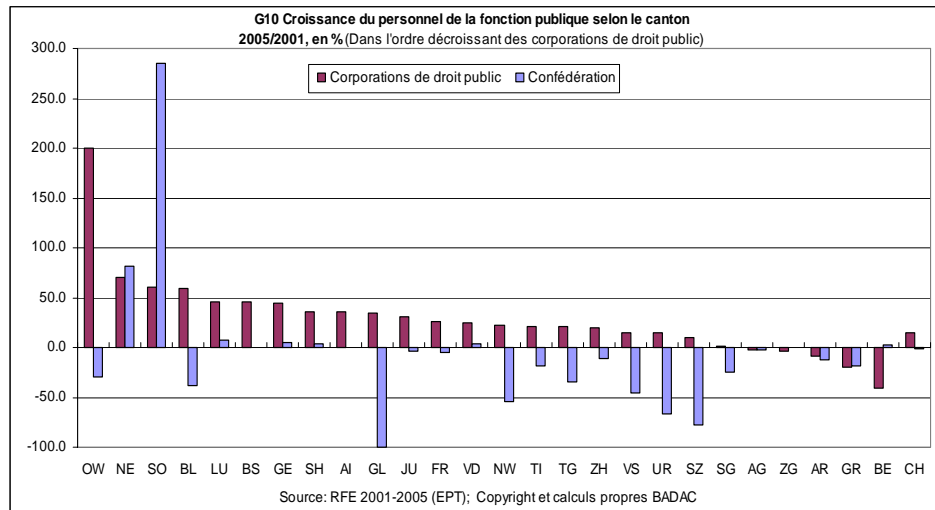
La répartition selon la culture dominante montre que les cantons francophones se caractérisent par un essor très marqué des emplois pour les corporations de droit public (surtout à Neuchâtel, à Genève, dans le Jura, à Fribourg et Vaud). Le Tessin présente une évolution assez différente avec une augmentation des emplois communaux liée à la nouvelle politique

²⁸ La corrélation entre la population active et les actifs de la fonction publique, en se basant sur les valeurs des 26 cantons, reste tout de même significative (Corr. Pearson .420* ; 0.05).

incitant les fusions de communes (idem à Berne, Fribourg, Jura, Lucerne). Le canton italoophone présente également une forte croissance pour la rubrique corporations de droit public. Le recul très net des emplois relevant de la Confédération pour le Tessin s'explique avant tout par le démantèlement de l'armée et la suppression conséquente de postes (idem pour Berne, Uri et le Valais).

La croissance des effectifs cantonaux, quant à elle, est nettement moins forte dans les cantons alémaniques que francophones, mais tout de même largement supérieure à celle de l'ensemble de la population active. La croissance conjuguée des effectifs cantonaux des deux côtés de la Sarine laisse présager un processus de convergence dans l'organisation administrative explicable par la standardisation et l'harmonisation des systèmes institutionnels générés par la mise en œuvre de la RPT sur le plan national et des accords bilatéraux sur le plan international.





Entre 2001 et 2005, seuls trois cantons connaissent une croissance négative des emplois de la fonction publique (OW, GR et UR). A l'inverse, les deux cantons les plus étatisés de Suisse (Genève et Bâle-Ville, cantons frontières) soutiennent leur croissance dans ce secteur avec une augmentation encore plus forte à Genève malgré une critique systématique de la double « bureaucratie » genevoise (entre la République et canton de Genève et la ville).

La lecture du graphique 9 montre deux tendances divergentes en terme d'organisation administrative: a) prédominance de la communalisation des emplois pour 6 cantons, parmi eux trois cantons latins (AI, **GE**, ZG, **FR**, AG, **TI**), b) tendance à la cantonalisation pour 15 cantons, dont trois francophones (BL, **NE**, LU, **VD**, SG, SH, **JU**, TG, NW, GL, SZ, BE, AR, OW, UR) accompagnée pour certains, d'une décommunalisation soutenue (**NE**, BL, AR, GL). La nécessité d'adaptation aux nouvelles règles établies dans le cadre des accords européens est la cause première de ce besoin de réajustement menant à la convergence des deux tendances. Ce n'est donc pas un hasard, si deux cantons frontière, fortement marqués par les industries d'exportation, tels que Neuchâtel et Bâle-Campagne, décident de modifier le fonctionnement de leurs administrations publiques vers une

recantonisation. A l'inverse, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) renforce le rôle des villes-centre, concurrençant ainsi la fonction publique intermédiaire de certains cantons fortement cantonalisés tels que Genève, le Tessin et Fribourg au profit de leurs villes.

Comme indiqué plus haut, la Confédération perd du terrain en termes d'emplois. Nous pouvons lire pour la période d'analyse l'effet des grandes réformes législatives marquées par le désengagement de l'Etat central pour des domaines tels que l'armée et la (semi-) privatisation des régies fédérales (par ex. dans les domaines des télécommunications et de la poste). Le transfert de compétences sur le plan cantonal, le renforcement du processus d'agentification et la réforme interne de l'AP fédérale produisent aussi leurs effets²⁹. A terme, entrant de pleins pieds dans le processus d'intégration européenne, nous pouvons nous attendre au rééquilibrage des emplois fédéraux, voire à une nouvelle augmentation.

VI. Deux modèles d'organisation administrative dominants

On peut distinguer en Suisse deux modèles d'organisations administratives dominantes, l'un davantage centré sur la commune, l'autre sur le canton. Ces modèles ne sont pas figés et des changements sont observables en fonction des réformes entreprises quelles soient d'ordre constitutionnel ou issues de réorganisations administratives. L'influence culturelle semble jouer un rôle dans ce clivage communalisation-cantonisation, mais également la situation géographique et la religion. Le « modèle communaliste » est plutôt dominant dans la partie alémanique et plus particulièrement dans les cantons de la Suisse orientale (emmenés par Zurich, zone influencée par l'Allemagne et l'Autriche) et la Suisse centrale (ex cantons de Landsgemeinde³⁰). Ces cantons historiques, situés autour du

²⁹ Les unités administratives ont mis en œuvre 250 mesures d'optimisation dont 64 ont été réalisées (p. ex. relatives au pilotage des administrations, de coaching et de motivation du personnel; Cf. Rapport sur les mesures d'optimisation auprès de l'administration fédérale, Département fédéral des finances, juin 2008.

³⁰ Forme d'exercice parfait de la démocratie directe où le peuple exerce la fonction législative à travers le vote par main levée.

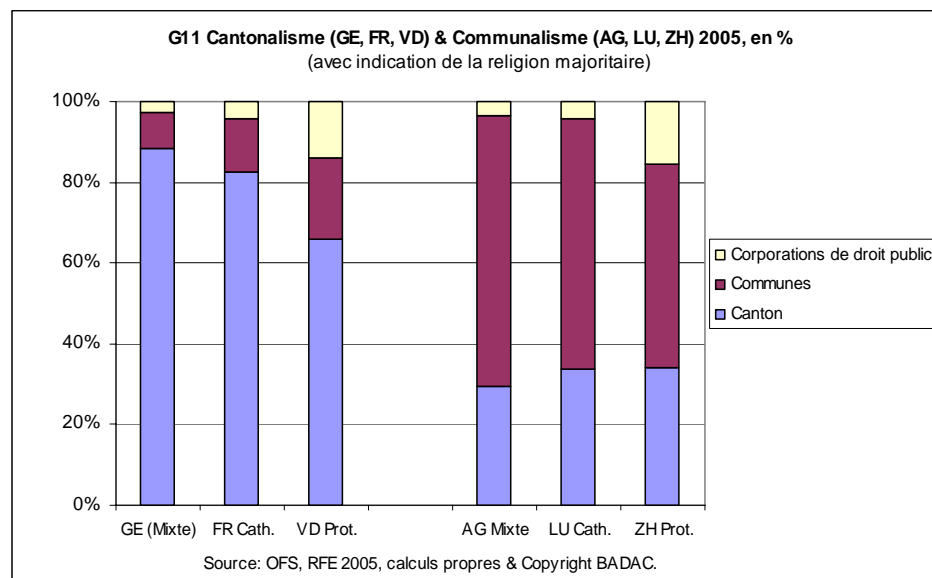
lac des Quatre-Cantons, sont dominés par le parti démocrate chrétien, parti conservateur situé au centre droit de l'échiquier politique suisse.

Le « modèle cantonaliste » caractérise l'Ouest de la Suisse. Ces cantons sont davantage orientés à gauche. Le canton de Berne, bilingue (français-allemand) constitue une exception du fait qu'il héberge le siège de l'administration fédérale, qu'il a été démembré à diverses reprises depuis 1979 dans le cadre d'importants remaniements territoriaux et qu'il a inscrit dans la révision totale de sa Constitution (1993), une décentralisation par la régionalisation (5 régions et 13 cercles) tout en accordant une grande autonomie à ses communes (Bund 31.1.2004).

VI.1 Communalisme et cantonalisme

Zurich, à majorité protestante, est le plus important canton en terme de population (1,3 millions, soit 17% de la population résidante totale), mais également en terme de puissance économique. Ce canton appartient clairement au premier groupe avec près de 50% des actifs pour l'employeur communal (fonction publique fédérale exclue) (G11). Les cantons d'Argovie (de confession mixte) et de Lucerne (à majorité catholique) se trouvent également dans ce premier groupe. L'orientation sur la commune pour l'exécution des activités de l'Etat peut être expliquée par trois facteurs. Le premier tient au polycentrisme helvétique basé sur un réseau dense de petites villes relativement bien interconnectées par les transports publics (p. ex. BE, SO, ZH). La seconde explication tient à une tradition de démocratie directe et locale particulièrement vive en Suisse alémanique, où le système perdure et s'exerce par les assemblées populaires, alors que dans la partie francophone la démocratie représentative a davantage installé la forme parlementaire. Une troisième explication découle de la multiplication des fusions de communes renforçant la stratégie décentralisatrice. D'autre part, le déplacement des compétences en matière de politique interne déjà décrite, ainsi que l'affirmation et l'augmentation du poids des villes et des agglomérations renforcent la voie communaliste. Les avantages généralement avancés du polycentrisme sont nombreux : « *meilleure prise en compte des aspects culturels et sociaux liés au développement territorial, économie d'une partie des coûts de concentration, frein à l'étalement urbain* » (ARE 2008 : 21).

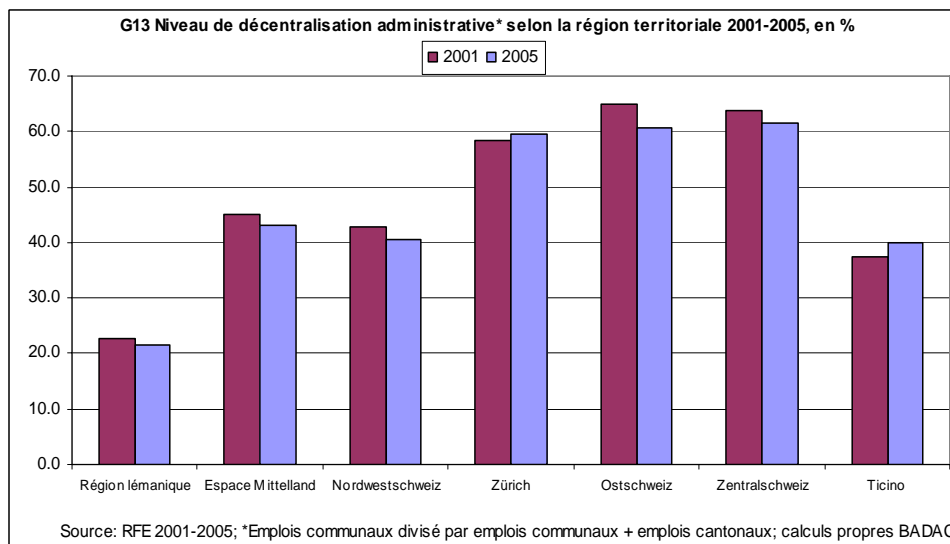
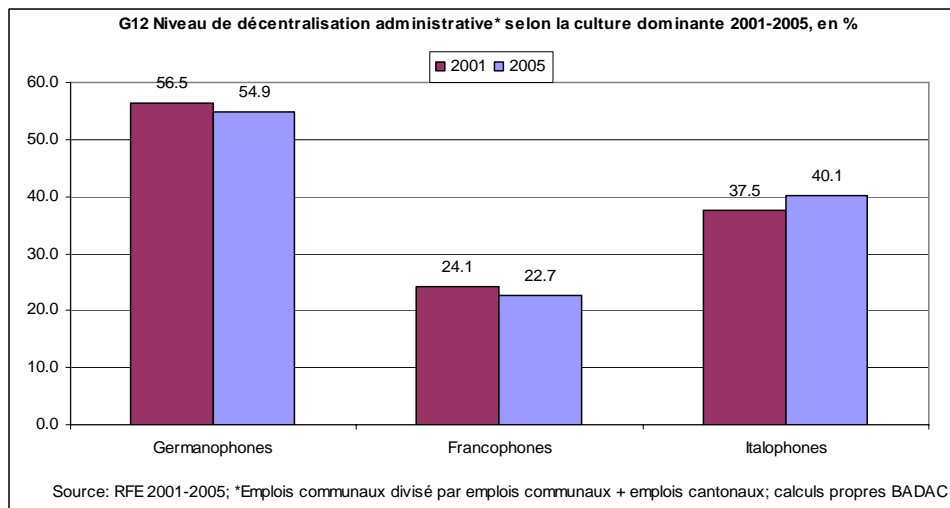
Le deuxième groupe, visible à gauche dans le graphique 11, se caractérise par une forte proportion d'emplois dans la fonction publique cantonale. Genève est champion toute catégorie, devant Fribourg et Vaud. Relevons la proportion élevée de la fonction publique corporative pour les deux cantons majoritairement protestants.

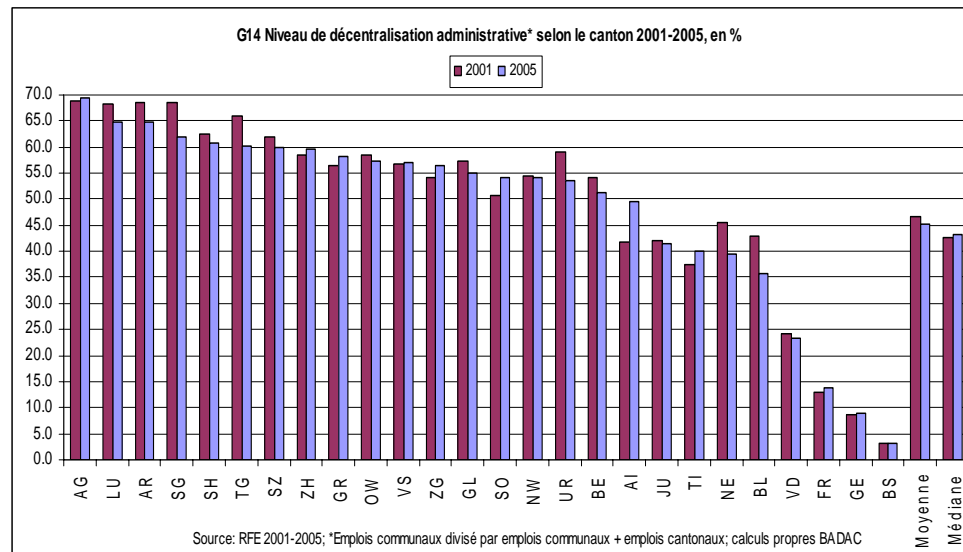


VI.2 Degré de décentralisation : un clivage d'abord culturel et territorial

Le degré de décentralisation est calculé en rapportant les employés communaux au total des emplois communaux et cantonaux. Il est déterminé par la culture et le territoire, mais aussi par la superficie cantonale: plus le canton est grand, plus le degré de décentralisation augmente. Comme nous venons de le dire, les graphiques G12 et G13 montrent clairement un clivage culturel dans la question de la décentralisation avec une domination du modèle communal dans les cantons alémaniques et du modèle cantonal dans la partie francophone. Aucun canton latin ne possède un degré de décentralisation supérieur à 45% alors que 8 alémaniques dépassent 60%.

On observe d'ailleurs un gradient est-ouest (> 60% à < 25%) avec une diminution progressive plus on s'approche du Lac Léman.





En dehors des deux cantons villes déjà mentionnés (BS et GE), deux sont très cantonalisés (FR et VD), alors que d'autres présentent également des taux favorables pour les emplois cantonalisés (BL, NE, TI, JU). Sur 26 cantons, 14 affichent une diminution des emplois communaux, dont 7 relativement forte (LU, AR, SG, TG, UR, NE, BL). On n'observe pas de différences significatives au niveau des religions (46,6% pour les cantons majoritairement catholiques contre 45,5% pour les cantons protestants), les cantons religieusement mixtes se caractérisant toutefois par un taux inférieur (43,3%).

VII. Conclusion

L'objectif de cet article était de faire ressortir les caractéristiques propres du fédéralisme helvétique, lu à travers la fonction publique. Nous avons vu que l'analyse des emplois du secteur public pris au sens strict, offre un angle d'attaque intéressant et prometteur pour essayer de décrypter le système politico-administratif. Suivant Denis de Rougemont, qui voyait dans le fédéralisme un acteur vivant à même de se modifier et de s'adapter en fonction du temps, de l'environnement culturel, social et économique

bref, une organisation à « géométrie variable », nous avons cherché à démontrer que le mode d'organisation fédéraliste n'est pas en Suisse un corps inerte. Il prend au contraire des formes multiples en fonction de l'appartenance cantonale, de l'unité territoriale, de la culture dominante ou de la religion majoritaire et qu'il est modulable en fonction du temps et de l'évolution sociale et économique.

La clé du succès helvétique, en terme de cohésion et de fonctionnement, tient selon nous à quatre principes qui caractérisent le fédéralisme: culturel : le respect des minorités; institutionnel: l'application du système de la concordance; politique: le multipartisme et la dépersonnalisation du pouvoir (le charisme ou le diktat étant mal perçus en Suisse) et économique: la péréquation financière intercantonale (soit la redistribution des revenus entre zones riches et moins riches). En dehors de ces quatre grands principes, deux conditions supplémentaires doivent encore être remplies : la connaissance des langues nationales et la tolérance religieuse, ces deux facteurs étant essentiels pour un pays marqué par la mixité et la différence.

Situés au cœur de l'organisation, la fonction publique cantonale joue un rôle pivot, d'intermédiaire. Les cantons emploient en effet 43% des 328'000 agents publics de l'Etat pris au sens restreint, juste devant les communes (38%) mais très loin devant la Confédération (11%) et les corporations de droit public (9%). Le degré de décentralisation atteint 47% (médiane des 26 cantons : 43%) avec de fortes variations d'un canton à l'autre. Miser sur l'équilibre entre centralisation et décentralisation est aussi un aspect fondamental du système suisse qui permet de gérer les différences locales tout en les respectant.

Nous voyons deux formes d'organisation étatiques se dégager entre centralisation et décentralisation, la première étant « cantonaliste » et la seconde « communaliste ». L'évolution récente montre un renforcement du premier modèle (dominant dans la partie latine) au détriment du second (dominant dans la partie germanophone). Le premier modèle, plus étatiste, interventionniste et plutôt urbain, se pense en termes de société et d'intérêt général. Il est ouvert sur l'extérieur, **agit** par les dépenses en privilégiant l'Etat social et les mécanismes de redistribution. Le second, décentralisé, place l'individu et le volontariat au centre. Ses partisans sont plus fermés

aux influences extérieures, **réagissent** par l'épargne et voient dans l'Etat et la bureaucratisation un facteur de gaspillage des ressources. Une conception différente du rôle de l'Etat qui varie en fonction des unités territoriales prises en compte et de la répartition des forces politiques caractérisées dernièrement par un renforcement de la polarisation gauche-droite dans pratiquement tous les cantons³¹. Or, malgré la coexistence des deux modèles, le réajustement politico-institutionnel actuel donne à penser qu'un processus de convergence est en train de se mettre en place avec une réduction de l'écart entre l'approche cantonaliste et la conception communaliste. Ce processus découle d'une nécessaire modernisation des institutions dictée par le repositionnement de la Suisse face à une Europe et un monde en pleine (r)évolution. N'oublions pas que la Suisse fonde l'essentiel de sa prospérité sur les exportations, le flux de capitaux et de la main d'œuvre, elle ne peut donc se replier sur soi, réagir par des mesures protectionnistes, sans risquer une profonde remise en cause de sa société et de son économie.

En dehors de la prééminence de ces deux modèles d'organisation publique, l'employeur Confédération tend à perdre du poids surtout au profit des cantons qui s'organisent et se renforcent davantage, mais aussi par rapport aux corporations de droit public. Le développement de passerelles de la fonction publique vers le secteur privé privilégie désormais le processus d'agentification, découlant du transfert des tâches de l'Etat fédéral vers les cantons et des cantons vers les communes, pour autant que celles-ci atteignent une masse critique suffisante et tendent vers un équilibre financier. Toutefois, et à notre avis, le phénomène d'agentification découle d'une croyance ou d'un besoin de professionnalisation et d'externalisation qui a des limites. Cette tendance à vouloir confronter les services publics aux conditions du marché existe aussi en Suisse depuis le milieu des années 1990. Mais la création récente de « super-conférences », comme la « Conférence des gouvernements cantonaux », et le regroupement de

³¹ Ce bouleversement est en train de trouver un épilogue avec l'exclusion d'un ténor de l'Union démocratique du centre (UDC) du Conseil fédéral (en décembre 2008) et l'éclatement de ce parti. Un phénomène identique de réajustement s'observe au sein de la gauche avec la constitution d'une nouvelle dissidence avec l'émergence d'un nouveau parti (« Ecologie libérale ») plus proche des milieux de l'économie.

l'ensemble des «conférences sectorielles» (p. ex. pour l'éducation, la santé, les finances, la justice, la police et les transports) au cœur de la capitale fédérale, dans une imposante « Maison des cantons », confirme la montée en puissance des cantons et de leurs administrations dans la mosaïque institutionnelle suisse. Les cantons voulant jouer un rôle accru en matière de politique interne, libèrent les forces de l'Etat central pour la défense des intérêts de la place économique et financière suisse au niveau international. La question actuelle pourrait être la suivante : est-ce que le poids accru donné aux conférences intercantionales (soit à une collaboration horizontale non avalisée par le peuple), à l'instar des fusions de communes, pourrait se transformer en un mouvement de fusions de cantons, remettant en cause le poids des cantons même, le fonctionnement du fédéralisme et l'équilibre des forces actuelles? Même s'il ne fait nul doute que l'évolution récente montre un accroissement des influences externes, reste que les débats futurs sur la modernisation des institutions suisses passeront aussi par une réflexion plus large, basée sur l'aménagement du territoire et le développement durable (création de 12 espaces régionaux)³². L'observation montre toutefois que ce fédéralisme suisse à « *géométrie variable* », cher à De Rougemont, se compose aujourd'hui encore d'un puzzle d'au moins 2700 unités institutionnelles qui interagissent plus ou moins librement et avec un certain succès. On est donc loin en Suisse d'une vision duale, basée sur un clivage dominant (qu'il soit culturel, politique, économique ou religieux) et qui pourrait expliquer à lui seul la crise des institutions.

Bibliographie citée

A. Alen (éd.), *Le fédéralisme : approches politique, économique et juridique*. Bruxelles: de Boeck University, 1994.

T. Bernauer, H-P. Kriesi, B. Frey, *The Size of the Swiss Public Sector*. *Swiss Political Science Review* 5, 1999, pp. 93-114.

³² L'espace métropolitain zurichois ; L'espace métropolitain bâlois ; Le réseau métropolitain du bassin lémanique ; La région de la ville fédérale ; La région lucernoise ; «Città-Ticino» ; L'Arc jurassien ; L'Aareland ; Le Nord-est de la Suisse ; La région du Gothard ; Le Valais ; Le Sud-est de la Suisse (ARE 2008 : 3).

- B.-R. Barber, *The death of communal liberty a history of freedom in a Swiss mountain canton*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1974.
- A. Bläuer-Hermann et al., *Indicateurs du marché du travail 2008*, Neuchâtel, OFS 2008.
- D. Bochsler, C. Koller et al., *Les cantons sous la loupe. Autorités, personnel, finances*. Bern: Haupt 2004.
- L. Boltanski, E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- C. Bonte, Denis de Rougemont, *le fédéralisme et l'Europe: entre héritage et décalage. Auf den Spuren des Föderalismus - in der Schweiz und in Europa*, Bern: Haupt, 2002, pp. 29-59.
- O. Mazzoleni, *Federalismo e decentramento. Fédéralisme et décentralisation*, Bellinzona : Casagrande, 2005.
- K. Cornevin-Pfeiffer, *La dynamique du fédéralisme suisse, Les finances publiques d'un Etat fédératif: la Suisse*, Paris: Economica, 1992, pp. 185-263
- M. Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris: Montchrestien, 1992.
- B. Dafflon, *Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscale, Recherches économiques de Louvain* 52: 3-43, 1986.
- P. du Bois et D. Freiburghaus (éd.), *Le fédéralisme dans tous ses Etats., Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 2003.
- J.-N. Du Pasquier, *Elaboration et analyse de la statistique de l'emploi public en Suisse, 1950-1980*. Genève: FSES, 1984.
- . *L'Etat englobé: l'insertion de l'Etat dans l'économie suisse, 1950-1980*. Lausanne: Editions Réalités sociales, 1986.
- Fleiner-Gerster, Thomas. 1991. *L'esprit fédéraliste et l'Europe, Cadmos* 54: 61-73.
- R. L. Frey, G. Kreis, G.R. Plattner, R. Rhinow, *Le fédéralisme suisse, La réforme engagée*, Lausanne : Le Savoir suisse, 2006.
- F. Gélinas, J.-F. Gaudreault-DesBiens, *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie = The states and moods of federalism : governance, identity and methodology*. Cowansville, Québec Bruxelles: éds. Y. Blais; Bruylant. 2005.

- R. E. Germann, Administration publique en Suisse. V.1 L'appareil étatique et le gouvernement, Berne : Haupt 1996.
- H. Geser, Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung. Bern: Peter Lang, 1981.
- D. Giaque, La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. Paris: L'Harmattan, 2003.
- M.-C. Hotz. Disparités régionales en Suisse. Indicateurs clés. Neuchâtel: OFS, 2008.
- Internationale Föderalismuskonferenz. "Federalism in a Changing World - Learning from Each Other." in International Conference on Federalism. St. Gallen: Internationale Föderalismuskonferenz, 2002.
- C. Jeanrenaud, Evolution de l'emploi dans le secteur public. Université de Neuchâtel et Centre d'études en économie du secteur public, BENEFRI Octobre 2004.
- H. Kleinewefers, "Die Personalbestände im öffentliche Dienst der Schweiz 1950 bis 1975.", *Journal suisse d'économie et de statistiques* 3, 1978. Pp 421-446.
- B. Knapp, Etapes du fédéralisme suisse, *Manuel du système politique suisse*, Berne: Haupt, 1986, Pp. 31-53.
- C. Koller, L'industrialisation et l'Etat au pays de l'horlogerie. Contribution à l'histoire économique et sociale d'une région suisse, Courrendlin : CJE 2003.
- C. Koller, Administrations publiques et autorités cantonales. Exploitations sur la base des résultats de l'enquête sur les administrations cantonales 2004, Chavannes-Lausanne : Working Paper de l'IDHEAP, 2007.
- C. Koller, (Ed.). 2008. "BADAC 2008 - L'état de l'Etat dans les cantons suisses." Lausanne: Idheap (Portail internet et base de données des cantons et des villes suisses: www.badac.ch).
- H. Kriesi, Le système politique suisse. Paris: Economica, 1995.
- A. Ladner, Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Politische Institutionen und lokale Politik, Chavannes-Lausanne: Cahier de l'IDHEAP, 2008.
- A. Ladner, and M. Bühlmann. Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich: Rügger, 2007.

- W. Linder, *Schweizerische Demokratie (Institutionen - Prozesse - Perspektiven)*. Bern: Haupt, 1999.
- S. Müller and C. Grünwald, *Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz*. Dissenhofen: Rüegger, 1983.
- K. Nüssli, *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Zürich: Verlag Rüegger, 1985.
- OCDE "Moderniser l'Etat : La route à suivre." .OCDE, 2005.
- . *Mieux mesurer l'administration publique*. OCDE, 2007.
- OFS. "NOGA. Nomenclature générale des activités économiques." OFS, 2002.
- P. Perry, (dir. de publication) *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2006-2007*, Paris, Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2007.
- K. Polanyi, *La Grande Transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, Paris: Gallimard, 1944 (1983).
- P. Rosanvallon, *L'état en France de 1789 à nos jours*. Paris: Editions du Seuil, 1990.
- D. de Rougemont, *Le fédéralisme et notre temps, La percée culturelle 1962-1987*. Pully, 1987.
- F. Saint-Ouen (éd.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelles: Bruylant, 1994.
- . *Le fédéralisme*. Gollion: Infolio éditions, 2005.
- D. Suter, *Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst (B, K, G) in den Kantonen*. Travail de séminaire de l'Université de Fribourg (non publié) 2005.
- A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- A. Vatter, and S. Wälti, (éd.), *Le fédéralisme suisse dans une perspective comparée / Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive / Swiss federalism in Comparative Perspective*. Zurich: *Revue de sciences politique*, 2003.

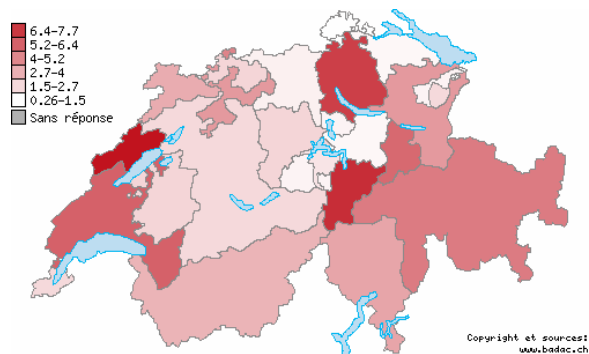
Annexe :

**Cartes des taux d'administration publique
selon la forme juridique (20-24) et le canton**

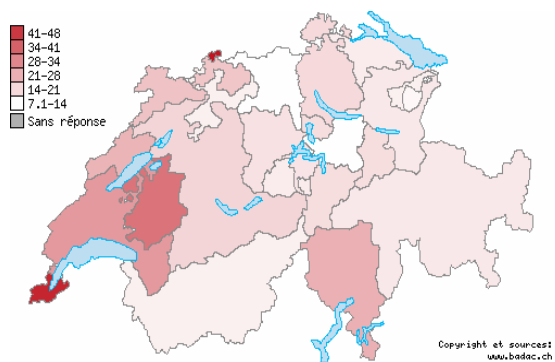
Carte 1 Taux d'administration (« **Confédération** »), pour 1000 habitants



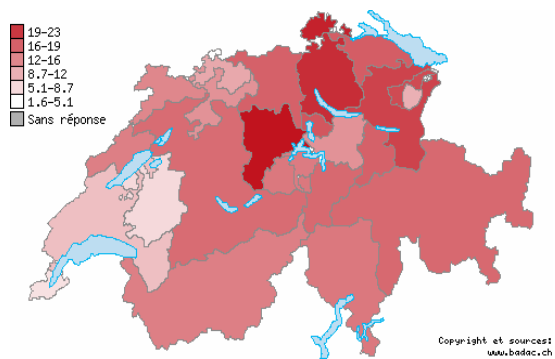
Carte 2 Taux d'administration (« **Corp. de droit public** »), pour 1000 habitants



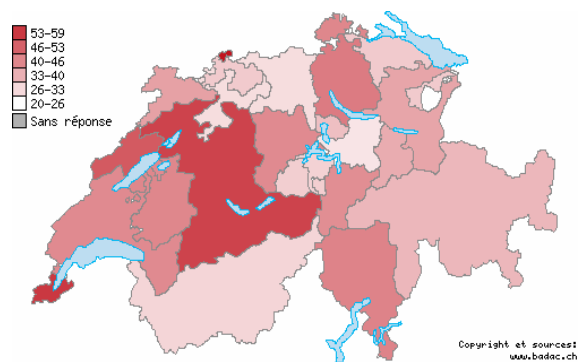
Carte 3 Taux d'administration (« cantons »), pour 1000 habitants



Carte 4 Taux d'administration (« communes »), pour 1000 habitants



Carte 5 Taux d'administration (**Total**), pour 1000 habitants



Sources: OFS, RFE 2005; calculs propres,
Copyright et visualisation BADAC (www.badac.ch).